

## Neue Mechanismen in der Gestaltung der russischen Außenpolitik

Kortunov, Andrej Vadimovic; Volodin, Andrej

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kortunov, A. V., & Volodin, A. (1995). *Neue Mechanismen in der Gestaltung der russischen Außenpolitik*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 73/1995). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-45955>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Neue Mechanismen in der Gestaltung der russischen Außenpolitik**

### **Zusammenfassung**

Der Zusammenbruch des sowjetischen Systems der Einheit von Partei und Staat wirkte sich negativ auf die Außenpolitik aus und machte die Schaffung neuer einschlägiger Institutionen erforderlich. In dieser Untersuchung werden die hauptsächlichsten institutionellen Komponenten des russischen außenpolitischen Entscheidungsmechanismus näher betrachtet: 1. Das Außenministerium als federführende Institution in außenpolitischen Fragen, die ihre Rolle unter den nachsowjetischen Bedingungen noch finden muß; 2. der Auswärtige Ausschuß der Duma als fachkundiges und kritisches Korrektiv zu ihm; 3. der Sicherheitsrat, der die strategischen Richtlinien für die Innen- und Außenpolitik bestimmt, und 4. der Präsidialrat, ein eher dekoratives Gremium, dessen Mitglieder aber einflußreiche Abteilungen im Präsidialamt oder anderen Regierungsstellen leiten.

### **Neue Herausforderungen**

Die russische Außenpolitik steht, wie allgemein bekannt, vor gewaltigen Herausforderungen. Brennende Fragen sind u.a.:

- Wie weit kann die russische Diplomatie die Spannungen des wirtschaftlichen und politischen Übergangs mildern?
- Ist die russische Außenpolitik in der Lage, günstige äußere Bedingungen für eine erfolgreiche Umgestaltung der Gesellschaft und der staatlichen Ordnung zu schaffen?

- Kann die außenpolitische Strategie ein Mittel sein, um destruktiven Tendenzen, die in innenpolitisch unruhigen Zeiten von außen kommen, entgegenzuwirken?

Selbstverständlich ließe sich die Liste tatsächlicher und potentieller Herausforderungen noch erheblich erweitern. Die Ursachen für innere und äußere Bedrängnisse liegen klar auf der Hand: Frühere politische und wirtschaftliche Erfordernisse haben die Leistungsfähigkeit des Landes vollkommen erschöpft. Daher ist es für die russische Gesellschaft als Ganzes wichtig, einen Mechanismus zu besitzen, der auf den Gebieten der Wirtschaft und der politischen Entscheidungsprozesse für eine sich selbst tragende Entwicklung sorgt.

Die Gestaltung der russischen Außenpolitik ist nach wie vor ungewiß und unterentwickelt. Dennoch sind die außenpolitischen Mechanismen der Russischen Föderation schon so weit entwickelt, daß sie als Mittel zur Erfüllung der dem Staat obliegenden Aufgaben eingesetzt werden können. Einige Analytiker meinen sogar, das Anfangsstadium der Ausarbeitung neuer außenpolitischer Mechanismen sei bereits abgeschlossen. Jedenfalls sei das durch den Zerfall des alten sowjetischen Überbaus entstandene Vakuum dabei, sich mehr oder weniger zufriedenstellend aufzufüllen.

In der Sowjetzeit waren an der Formulierung der Außenpolitik mehrere Institutionen aktiv beteiligt, und zwar: das Zentralkomitee der KPdSU, das Außenministerium, die internationalen Abteilungen des KGB und des Verteidigungsministeriums (GRU) sowie, in geringerem Maße, das Ministerium für Außenhandel (Vneštor). Mit Blick auf die Natur des damals herrschenden politischen Systems hätte man sogar zu dem Schluß gelangen können, daß die Federführung und Koordination der Außenpolitik bei der obersten Führung der KPdSU lag. Der Zusammenbruch des Systems einer Verflechtung von "Partei und Staat" wirkte sich negativ auf die Außenpolitik aus und machte die Schaffung neuer einschlägiger Institutionen erforderlich.

Es besteht kein Anlaß, die Situation übermäßig zu dramatisieren. Trotz einer "naturegegebenen" Ineffizienz wird der russische außenpolitische Mechanismus bislang den entscheidend wichtigen Aufgaben einigermaßen gerecht. In dieser Untersuchung sollen die hauptsächlichen institutionellen Komponenten des russischen außenpolitischen Entscheidungsmechanismus näher betrachtet werden: das Außenministerium, die Duma-Ausschüsse für Auswärtiges und für Außenhandel, der Sicherheitsrat und der Präsidialrat.

## **Das Außenministerium**

Das Außenministerium gilt als die zentrale Komponente im außenpolitischen Entscheidungsmechanismus des Landes. Die Umwandlung des Außenministeriums in eine neuartige Institution vollzog sich unter ziemlichem Schmerzen, denn der Vorgänger, das sowjetische Außenministerium, war eine der konservativsten Entscheidungskörperschaften, dessen Verfahrensweisen und Normen sich im Laufe von Jahrzehnten eingespielt hatten. Nach 1991 haben sich die Spielregeln erheblich geändert, nicht nur innerhalb dieser Institution, sondern, was nicht minder wichtig ist, auch in den Beziehungen zwischen dem Ministerium und anderen Regierungsstellen.

Die Erklärung dafür ist einfach: Zur Zeit genießen außenpolitische Fragen bei der politischen Elite Rußlands nicht die höchste Priorität. Die Aufmerksamkeit in Rußland gilt vor allem innenpolitischen Angelegenheiten. Was immer die russischen Spitzenpolitiker tun, sie sehen es im innenpolitischen Kontext. Zudem wird die Außenpolitik oft weitgehend ohne Beteiligung des Außenministeriums formuliert. Der Vorrang der Wirtschaft vor der Politik kommt etwa darin zum Ausdruck, daß Verhandlungen mit ausländischen Regierungen und internationalen Finanzinstitutionen von Wirtschaftsexperten der Regierung geführt werden. Hierbei ist anzumerken, daß die Tätigkeit der Wirtschaftsgruppen oft außenpolitische Implikationen enthält, die weit über den rein wirtschaftlichen Gehalt hinausgehen, etwa wenn es um den Abschluß bilateraler Verträge geht. Mit anderen Worten: Das Wirtschaftliche weitet sich ständig aus auf Bereiche, die seit jeher von den Berufsdiplomaten als ihr ureigenes Betätigungsfeld angesehen werden.

Eine derartige Entwicklung führt nicht nur zu Spannungen zwischen den Ministerien, sondern steht auch

der Errichtung geeigneter interner Strukturen des russischen Außenministeriums (etwa für strategische Planung, Koordination der Aktivitäten im Ausland u.a.) im Wege.

Es muß hier betont werden, daß ein ziemlich festgefügtes Wechselverhältnis zwischen Modernisierung einerseits und Stabilität (bzw. Instabilität) andererseits besteht: Modernisierung ist zunächst ein potentiell destabilisierender Faktor, der neben wirtschaftlichen Schwierigkeiten, Entfremdung und sozialen Verschiebungen auch einen qualitativen Sprung in den Erwartungen von Einzelpersonen und Interessengruppen an die Gesellschaft mit sich bringt. Solange die infolge eines tiefgreifenden Wandels frei gewordenen sozialen Kräfte unkontrollierbar bleiben und die Gesellschaft noch kein neues operatives Kräftegleichgewicht herausgebildet hat (Zustand der Deregulierung oder sogar Gesetzlosigkeit), gründet sich die Politik nicht auf ein abgerundetes Konzept, sondern auf Ad-hoc-Maßnahmen und -Aktionen. Daneben ist aus einer Reihe von Gründen außenpolitisches Handeln in Rußland von einer "institutionalisierten" Warte aus noch immer problematisch.

1. Der erste Grund betrifft die Persönlichkeit und das intellektuelle Profil eines "idealtypischen" Außenministers am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts: Um in diesem Amt erfolgreich zu sein, bedarf es mehr als nur eines kohärenten Weltbilds. Effiziente Außenpolitik in einem sich rasch wandelnden internationalen Umfeld kann nur von einem Berufspolitiker betrieben werden, der nicht aus der Diplomatie oder nicht einmal aus der Realpolitik kommt. Die Erschütterung der bipolaren Weltordnung und das Entstehen zahlreicher neuer Subjekte der internationalen Beziehungen erfordern eine neue Art der Diplomatie, die sich vor allem auf Einsicht in die auf globaler, kontinentaler und regionaler Ebene wirkenden Kräfte stützt. Eine solche Einsicht wird letztlich den Boden bereiten für eine kohärente Außenpolitik, die diese drei Hauptebenen des Weltsystems koordiniert. Die integrierte Betrachtung der russischen Außenpolitik und nationalen Sicherheit als Systemeinheit bleibt aber vorerst ein Traum von Experten und außenstehenden Beobachtern.
2. Ein erneuerter außenpolitischer Ansatz, der nicht ausreichend durch das Einfließen "bahnbrechender" Ideen und Konzepte genährt wird, ist von Anbeginn zum Scheitern verurteilt. Die außenpolitische Infrastruktur sowjetischen Typs kann hier kaum hilfreich sein, weil die Außenpolitik selbst eine Reihe von Voraussetzungen hat, und zwar:
  - eine klar definierte nationale und staatliche Identität der Russischen Föderation,
  - ein richtiges Verständnis von der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen einer effizienten Außenpolitik, einer sich selbst tragenden inneren Entwicklung der Nation und einer stabilen Bürgergesellschaft,
  - ständiges Einfließen von Expertenwissen, das, wenn nötig, die Außenpolitik erneuert, um den Grundinteressen des Staates zu dienen.

Zwar dürfte die Frage, wie eine neue intellektuelle und organisatorische Infrastruktur der Außenpolitik geschaffen werden kann, in nächster Zukunft kaum befriedigend beantwortet werden, aber es gibt Möglichkeiten, den Schaden zu begrenzen. Eine Option liegt in der Mobilisierung des nichtstaatlichen Sektors für diesen Zweck. Hier könnten gemeinnützige Organisationen wie Stiftungen und Forschungseinrichtungen hilfreich sein. Glücklicherweise sind solche nichtstaatlichen Einrichtungen in der Russischen Föderation zahlreich vorhanden, und es werden ständig mehr. In einigen Fällen tragen die Projekte, an denen sie arbeiten, nicht nur zur Lösung spezifischer Forschungsaufgaben bei, sondern sie stellen auch Experten mit weitergehenden beruflichen Möglichkeiten.

## **Der Auswärtige Ausschuß der Staatsduma**

Der Ausschuß ist ein Nachfolger des nach den Parlamentswahlen von 1990 vom Obersten Sowjet der RSFSR eingerichteten Gremiums. Der Auswärtige Ausschuß wurde zum hauptsächlichen außenpolitischen Beratungsgremium für den damaligen Parlamentspräsidenten Boris Jelzin und war in dieser Eigen-

schaft direkt an der Wiederbelebung des russischen Außenministeriums beteiligt.

Ursprünglich ließ sich in den Beziehungen zwischen dem Ausschuß und dem Ministerium ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen und Teamgeist erkennen. Dies änderte sich aber, als die Sowjetunion zusammengebrochen und Rußland als souveräne Einheit entstanden war. Der natürliche Trennungsprozeß zwischen den Machtorganen trieb die "Scheidung" dieser beiden Institutionen voran, weil alle, die am außenpolitischen Spiel beteiligt waren, der erste Partner des Präsidenten bei der Gestaltung der Außenpolitik der Russischen Föderation sein wollten.

Im Laufe der Zeit führte diese Rivalität zum Aufeinanderprallen von Meinungen in Fragen der Außenpolitik der Russischen Föderation. Dennoch ist der Ausschuß (bis zur Auflösung des Obersten Sowjet) zu keiner Zeit Kristallisationspunkt einer harten Opposition gegen Jelzin oder gar eine kommunistische Basis gewesen. Diese Rivalität war als Teil des heftigen politischen Kampfes 1992-93 objektiv ein Ausgangspunkt für eine inhaltliche Diskussion der außenpolitischen Strategie der Russischen Föderation.

Außerdem zeigte sich an dieser Rivalität, daß das langjährige Monopol des Außenministeriums auf außenpolitisches Denken ein Ende fand. Nüchtern betrachtet, konnte eine solche Diskussion dazu beitragen, "natürliche" Irrtümer und Fehlkalkulationen in den bilateralen Beziehungen zu anderen Ländern sowie ein zu reaktives Verhalten des russischen Außenministeriums gegenüber dem sich rasch wandelnden internationalen Umfeld zu vermeiden.

Mit der Übernahme der Rolle eines wachsam und kompromißlosen (und, wie hinzuzufügen wäre, professionellen) Kritikers beabsichtigte die Legislative, Fehlern vorzubeugen, u.a. auch solchen, die eventuell "irreparable" Konsequenzen nach sich ziehen können. Außerdem ist ohne das Aufeinanderprallen von Ideen der Versuch, die richtige Linie für außenpolitisches Verhalten und die Unterstützung des Volkes zu finden, zum Scheitern verurteilt. Eine inspirierte Diskussion zwischen der Legislative und der Exekutive über außenpolitische Grundsatzfragen trägt dazu bei, die Parameter des Möglichen und des Unmöglichen in der Außenpolitik festzulegen. Bemerkt sei außerdem, daß Klarheit, sofern man es mit den Widersprüchlichkeiten der Übergangsperiode zu tun hat, eine unabdingbare Voraussetzung für Diplomatie ist.

Ein weiteres Charakteristikum im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Auswärtigen Ausschusses ist hier anzumerken: Bei seiner Arbeit wird der Ausschuß von einer Gruppe von Experten unterstützt, die nicht dem Außenministerium zugeordnet sind. Das Tätigsein konkurrierender Teams hat dazu geführt, daß das Spektrum derer, die an der Gestaltung der Außenpolitik beteiligt sind oder sein könnten, erweitert worden ist, und darin kann man ein wirksames Gegengewicht erblicken, das verhindert, daß die Formulierung der Außenpolitik allein in den Händen eines inneren Zirkels "Eingeweihter" liegt.

## **Der Sicherheitsrat**

Im Dezember 1992 wurde auf Erlaß des Präsidenten die ressortübergreifende außenpolitische Kommission des Sicherheitsrats der Russischen Föderation ins Leben gerufen. Laut den Bestimmungen ist die Kommission ein "Arbeitsgremium des Sicherheitsrats". Als ihre hauptsächlichen Aufgaben wurden genannt: "Vorbereitung von Projekten und Entscheidungen des Präsidenten, die die Grundlinien der Außenpolitik im Bereich des Schutzes der nationalen Sicherheit betreffen." Der Kommission gehörten folgende Mitglieder an: der Außenminister, der Innenminister, der Verteidigungsminister, der Direktor des Auslandsnachrichtendienstes, der Direktor des Föderalen Sicherheitsdienstes, der Minister für Außenwirtschaft sowie weitere politisch relevante Funktionsträger.

Die Hauptaufgabe des Sicherheitsrats damals war (und ist vermutlich auch noch heute), den Entscheidungsprozeß in Fragen der Außenpolitik im Präsidialamt zu konzentrieren. Den Aktivitäten des Sicherheitsrats auf diesem Gebiet liegt vermutlich eine doppelte Überlegung zugrunde: Zum einen soll die alte und bewährte Struktur des außenpolitischen Entscheidungsprozesses wiederhergestellt werden (wobei das Präsidialamt als Ersatz für die Internationale Abteilung der KPdSU fungiert), und zum zweiten sollen

radikale und unkontrollierbare Veränderungen in der russischen Außenpolitik in der Übergangszeit ausgeschlossen werden.

Die Bedeutung des Sicherheitsrats wird dadurch unterstrichen, daß das russische Staatsverständnis der Zentralmacht eine weit größere Rolle einräumt als dies etwa die amerikanische Vorstellung von Staatsgeschäften und Politik tut. Auch sind die Grundprinzipien der Außenpolitik und der nationalen Sicherheit im russischen Regierungssystem noch nicht klar erkennbar geworden. Sie können durch politische Parteien bzw. einzelne Politiker verwischt oder kompromittiert werden, denn das Parteiensystem in Rußland befindet sich noch in einem embryonalen Stadium, und Loyalitäten und ideologische Perzeptionen sind noch immer schwankend und unbestimmt.

Der Sicherheitsrat Rußlands hat im wesentlichen zwei Hauptfunktionen: Erstens bestimmt er die strategischen Richtlinien für die Innen- und Außenpolitik, und zweitens hat er eine "taktische" Funktion, indem er die Mechanismen zur Koordination der Tagespolitik schafft. Außenpolitik und nationale Sicherheit werden gern als ganzheitlicher und umfassender Themenkomplex behandelt. In Rußland bestehen kaum Meinungsverschiedenheiten darüber, was unter dem "Schirm" von Außenpolitik und nationaler Sicherheit abgedeckt wird. Dies gilt als ein weites Feld, das auch unpolitische und nichtmilitärische Aspekte wie etwa Ökologie mit einschließt. Demographie und Ökologie sind übergreifende Problemkreise, die die "Lebensfähigkeit" und die "Wettbewerbsvorteile" Rußlands stark beeinflussen können.

Die strategische Funktion des Sicherheitsrats besteht darin, eine einheitliche Ausgangsbasis für die Außenpolitik zu sichern und ein systematisches Konzept der nationalen Sicherheit auf der Grundlage des Interessenausgleichs zwischen den maßgeblichen politischen Kräften der Bürgergesellschaft zu erarbeiten. Es ist unschwer zu sehen, daß die Aufgabe des Sicherheitsrats bei der Formulierung der Außenpolitik darin bestehen wird, die Bemühungen der verschiedenen daran beteiligten Stellen zu koordinieren.

## **Der Präsidialrat**

Am 22. Februar 1993 unterzeichnete Boris Jelzin einen Präsidialerlaß über die Verbesserung der Tätigkeit der Strukturen, die das Präsidentenamt unterstützen. Entsprechend diesem Erlaß wurde der Präsidialrat als beratendes Gremium eingerichtet.

Aufgabe des Präsidialrats sollte die Erarbeitung von Vorschlägen für Strategien zur Außen- und Innenpolitik sowie die Gestaltung von Mechanismen zur Ausführung der Strategie(n) der nationalen Entwicklung sein. Außerdem sollte der Präsidialrat dem Staatsoberhaupt beim Dialog mit den verschiedenen politischen Parteien, Interessengruppen, öffentlichen Verbänden, Organisationen und anderen Vereinigungen behilflich sein. Auch wenn das soziale Ansehen der in den Präsidialrat berufenen Mitglieder ziemlich hoch ist, so bleibt dieser doch eher ein dekoratives als ein funktionierendes Gremium. Dennoch haben einige seiner Mitglieder bei der Formulierung der Außen- und Innenpolitik ein Wort mitzureden, da sie einflußreiche Abteilungen im Präsidialamt oder anderen Regierungsstellen leiten.

## **Aktuelle Politikgestaltung**

Um wirksam zu werden, braucht der russische außenpolitische Mechanismus selbst unter günstigsten Bedingungen Zeit. Aber die Situation ist keineswegs hoffnungslos, es gibt Wege, sie entscheidend zu verbessern. Viele Analytiker meinen, der Schwachpunkt des russischen außenpolitischen Mechanismus sei das geringe Interesse des Präsidenten an der Außenpolitik und eine gewisse Passivität, die er bei der Gestaltung der auswärtigen Politik der Russischen Föderation an den Tag lege.<sup>1</sup>

Es versteht sich von selbst: Die Schaltstellen der russischen Außenpolitik benötigen einen unumstrittenen Wortführer, anderenfalls bleibt die außenpolitische Koordination und Integration unscharf und die Ar-

---

<sup>1</sup> Die außenpolitische Aktivität Jelzins ist sporadisch und "reaktiv". Unserer Ansicht nach bildet der Wahlkampf die Triebkraft, die den Kreml veranlaßt, Initiativen zur Balkan-Krise, zur Reintegration der GUS u.a. zu ergreifen.

beitsteilung zwischen den verschiedenen außenpolitischen Akteuren ungewiß.

Die Bereitschaft des Staatsoberhauptes, die Außenpolitik zu lenken, hängt letzten Endes von mehreren - objektiven wie subjektiven - Variablen ab.

Erstens: Dem bis in die jüngste Vergangenheit impulsiven und unberechenbaren außenpolitischen Verhalten der Russischen Föderation lag eine tiefe Strukturkrise des Landes zugrunde, die die Aufmerksamkeit des Staates bis zu einem gewissen Grade von der internationalen Szene ablenken mußte. Je näher eine Erholung der nationalen Wirtschaft rückt, desto wahrscheinlicher wird es, daß man sich wieder einer aktiven Außenpolitik zuwendet. Mehrere subjektive Umstände werden zur Beschleunigung dieses Prozesses beitragen, und zwar: die bevorstehenden Wahlen zur Staatsduma, die "Politisierung" der Situation auf dem Balkan, die sich verstärkenden Integrationstendenzen im sogenannten postsowjetischen Raum usw.

Zweitens: Die nun schon seit längerer Zeit bestehende russische Eigenstaatlichkeit und der außenpolitische Mechanismus machen es erforderlich, eine kohärente, in einen breiten außenpolitischen Rahmen eingebundene nationale Sicherheitsdoktrin (bzw. eine in einen sicherheitspolitischen Rahmen eingebundene Außenpolitik) auszuarbeiten und anzuwenden. Auch die beständigen außenpolitischen Dispute in der Staatsduma tragen dazu bei, die russische Außenpolitik in eine Richtung zu lenken, in der aktive und starke Taktiken im wirtschaftlichen, politischen und militärischen Bereich angewandt werden.

Drittens: Die Euphorie hinsichtlich der Absichten des Westens, die nach dem Coup vom August 1991 aufkam, weicht allmählich einem nüchternen Verständnis von der Spezifik der nationalen Interessen Rußlands gegenüber anderen Nationen. Hierin kann man eine positive Entwicklung sehen, die Rußland dazu veranlaßt, seine nationalen Sicherheitsinteressen zu formulieren und die Möglichkeiten des internationalen Systems nach dem Ende des kalten Krieges voll zu nutzen. Eine solche Entwicklung ist zu begrüßen, da sich an ihr ablesen läßt, inwieweit ein nationaler Konsens über die außenpolitischen Grundziele und -strategien besteht, und da mit ihrer Hilfe diese Ziele in der entstehenden Bürgergesellschaft Rußlands erreicht werden können.<sup>1</sup>

Andrej Kortunov/Andrej Volodin

Die Autoren sind Mitglieder der Russian Science Foundation in Moskau.

Redaktion und Übersetzung: Gerhard Wettig/Heinz Timmermann/Bernd Bentlin

---

<sup>1</sup> Auf der anderen Seite ist die Außenpolitik im heutigen Rußland noch immer nicht innenpolitisch fest verankert. Da einige Interessengruppen institutionell besser organisiert sind als andere, wird sich in manchen Fällen Druck zum Schaden einer konsistenten Außenpolitik auswirken.